VIII kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 10)
z dnia 9 marca 2016 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 10)

9 marca 2016 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Asta (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zaopiniowała:

– dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu, sprawy zawisłe przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: K 14/15, P 103/15, P 120/15, P 126/15, P 124/15, K 21/15, K 36/15.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Jacek Krawczyk –** wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych, **Ilona Szczepańska-Kulik, Marcin Wójcik** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych oraz **Wojciech Brzozowski, Paweł Daniluk, Maciej Iwański, Agnieszka Tomaszewska** – eksperci z Biura Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam członków Komisji, witam pana dyrektora Jacka Krawczyka, witam towarzyszących panu dyrektorowi mecenasów. Porządek dzienny państwo otrzymali. Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, uznam, że porządek dzienny został przyjęty. Jest jakiś sprzeciw? Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Robert Kropiwnicki (PO):

Nie tyle głos sprzeciwu, co… , no chyba że pan przewodniczący nie zgodzi się, żeby pan przewodniczący udzielił nam informacji na temat postępowania w sprawie o sygn. akt K 47/15, czyli tego, w sprawie której ma być dzisiaj ogłoszony wyrok. Dlaczego nie było na rozprawie przedstawiciela Sejmu i jak było opracowywane stanowisko Sejmu? Proszę, aby pan przewodniczący przekazał chociaż krótką informację przed przystąpieniem do realizacji porządku dziennego. Jeżeli pan przewodniczący odmówi, to wniosę, abyśmy to przyjęli jako punkt w porządku dziennym. Chodzi mi o to, żebyśmy mieli informację, w jakim trybie to się odbyło? Czy pan marszałek panu zabronił, czy pan został wydelegowany formalnie, kto miał reprezentować Sejm? Takie informacje na temat tego postępowania.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Nie sadzę, żebyśmy musieli wprowadzać taki punkt, informacji chętnie udzielę, bo nie ma tu żadnej tajemnicy, panie pośle. Myślę, że trudno to traktować jako jakiś dodatkowy punkt do porządku dziennego. Możemy to potraktować jako sprawę bieżącą i takie wyjaśnienie jestem gotowy złożyć. Pan poseł Kłopotek, proszę bardzo.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Chcę się odnieść do wczorajszego posiedzenia Trybunału Konstytucyjnego, w którym osobiście uczestniczyłem jako przedstawiciel posłów wnoszących o zbadanie zgodności z konstytucją ustawy. To się po raz pierwszy zdarzyło, że celowo nie było przedstawiciela Sejmu. Pozostawiam na boku przedstawiciela prokuratora generalnego i przedstawiciela prezesa Rady Ministrów. Natomiast to, że nie było przedstawiciela Sejmu, to był błąd. Powinien być i ewentualnie próbować bronić tej nowelizacji, tym bardziej że poczynania po stronie rządzących są bardzo niespójne. Proszę zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny obradował wczoraj w składzie dwunastu sędziów, w tym dwóch nowo wybranych przez obecną koalicję większościową. Po drugie, jeśli, chociaż trudno to traktować poważnie, ale jeśli minister sprawiedliwości wypowiada się w ten sposób, że panowie sędziowie spotykają się przy kawie i ciasteczkach, a jednak minister sprawiedliwości – prokurator generalny, w tym kontekście prokurator generalny pisze prośbę do prezesa Trybunału,

aby przesunąć rozprawę co najmniej o 14 dni, co mogłoby świadczyć o tym, że traktował to posiedzenie jako posiedzenie Trybunału Konstytucyjnego, a nie, jak to również zasugerowała wczoraj pani premier, jako spotkanie 12 sędziów. W związku z tym ubolewam nad tym, że Sejm, mimo różnicy zdań, jaką mamy w tym zakresie, nie zachował się poważnie w tej kwestii.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Proponuję przystąpić do realizacji porządku dziennego. Zaczniemy od rozpatrzenia spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym, a na koniec udzielę informacji, o którą pan poseł prosił.

Poseł Robert Kropiwnicki (PO):

A może na odwrót, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Nie, wolałbym jednak, panie pośle, w tej kolejności, tym bardziej że pan poseł Marek Rząsa prosił, aby mógł przedstawić swoją sprawę jako pierwszy.

Poseł Krzysztof Brejza (PO):

Mam wniosek. Czy jest pan poseł Szarama? Nie ma. Pan poseł Szarama ma dzisiaj cztery sprawy i być może się spóźni. To może najpierw pan poseł Rząsa, a potem informacja.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Nie. Pan poseł Szarama prosił o usprawiedliwienie. Nie będzie mógł uczestniczyć dzisiaj w posiedzeniu, dlatego będziemy prosić Biuro Analiz Sejmowych o krótkie omówienie tych spraw. Oddaję głos panu posłowi Markowi Rząsie.

Poseł Marek Rząsa (PO):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, chciałbym w imieniu Sejmu przedstawić wyjaśnienie w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 25 maja 2015 r., sygnatura akt K 14/15, jednocześnie wnosząc o umorzenie postępowania ze względu na utratę mocy zaskarżonego przepisu. Państwo pozwolą, że nie będę podawał numerów dzienników urzędowych. To wszystko jest w projekcie stanowiska. Postaram się syntetycznie przedstawić sprawę.

Dlaczego do tej sprawy wracamy? Dlatego że mimo nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, w myśl odpowiednich artykułów w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie tej ustawy, w postępowaniu przed Trybunałem stosuje się przepisy dotychczasowe, jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania. Skoro takie przesłanki zachodzą, to będziemy się sprawą zajmować.

Przedmiotem kontroli jest art. 9 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, który ma dwa brzmienia – brzmienie stare i brzmienie nowe. Przepis ten stanowił: „Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw oświaty i wychowania określi, w drodze rozporządzenia, typy szkół artystycznych publicznych i niepublicznych, uwzględniając szkoły realizujące kształcenie ogólne i kształcenie artystyczne, a także szkoły realizujące wyłącznie kształcenie artystyczne".

Po zgłoszeniu przez RPO wniosku do Trybunału przepis ten został zmieniony, otrzymując treść, w której dodano akapit: „w tym szkół, w których przeprowadza się egzamin dyplomowy, oraz szkół, w których przeprowadza się sprawdzian, egzamin gimnazjalny i egzamin maturalny, z uwzględnieniem szkół realizujących kształcenie ogólne i kształcenie artystyczne, a także szkół realizujących wyłącznie kształcenie artystyczne".

Nowelizacja ustawy o systemie oświaty była warunkowa wcześniejszym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 2013 r. Zdaniem wnioskodawcy, czyli Rzecznika Praw Obywatelskich, zaskarżony artykuł jest niezgodny z art. 92 ust. 1 konstytucji, czyli z zasadą wydawania rozporządzeń oraz z art. 70 ust. 4 zdanie pierwsze (powszechny i równy dostęp do wykształcenia) w związku z art. 31 ust. 3, który stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw nie mogą naruszać istoty tych wolności i praw. Problem konstytucyjny, jaki podnosi wnioskodawca, wiąże się z zakresem upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia i nieujęciem w nim

wytycznych, a także z przekazaniem do uregulowania w rozporządzeniu spraw, dla których konstytucja zastrzega formę ustawy.

Przedmiotem wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich jest przepis, któremu ustawodawca nadał już nowe brzmienie. Zaskarżony przepis ma więc obecnie inną treść w porównaniu z tą, którą posiadał w chwili składania wniosku do Trybunału. Co więcej, ustawa nowelizująca zmieniła nie tylko zaskarżony przepis, ale również poza nim wprowadziła istotne novum, które może mieć, a w mojej ocenie ma wpływ na ocenę zasadności zarzutów sformułowanych przez rzecznika. W myśl art. 39 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym utrata mocy obowiązującej przez akt normatywny w zakwestionowanym zakresie jest obligatoryjną przesłanką umorzenia postępowania, o ile wydanie wyroku nie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Za chwilę dojdę do tego, że w tym przypadku takiej konieczności nie ma.

Porównanie obydwu brzmień art. 9 ustawy o systemie oświaty prowadzi do następujących wniosków. Po pierwsze, nie uległ zmianie zakres podmiotowy upoważnienia; po drugie, zakres przedmiotowy wyznacza, w obu wariantach, kompetencja ministra do określenia typów szkół artystycznych publicznych i niepublicznych. Po trzecie, wskutek nowelizacji minister otrzymał nową kompetencję prawodawczą, polegającą na ustaleniu typów szkół, w których przeprowadza się egzamin dyplomowy, sprawdzian, egzamin gimnazjalny i egzamin maturalny.

W tym stanie rzeczy zakres kompetencji prawotwórczej ministra uległ zmianie. Pragnę też dodać, że akurat ta nowelizacja ustawy o systemie oświaty wprowadziła szereg nowych przepisów dotyczących szkół artystycznych. W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, iż wątpliwości konstytucyjne Rzecznika Praw Obywatelskich straciły swą aktualność. Kontrola konstytucyjności zaskarżonego przepisu obowiązującego w dniu złożenia wniosku nie jest konieczna dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw, bowiem cały ten artykuł uległ przekształceniu. Zmieniło się nie tylko jego brzmienie, ale przede wszystkim zostały uchwalone nowe przepisy, które determinują jego sens normatywny. W tej sytuacji należy stwierdzić, że poddany ocenie konstytucyjnej przepis stracił moc obowiązującą, co zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym powoduje konieczność umorzenia postępowania w tej sprawie.

I ostatni argument, przemawiający za umorzeniem postępowania – przedstawiony na wypadek, gdyby TK dostrzegł jednak możliwość kontroli art. 9 ustawy o systemie oświaty o treści obowiązującej od 1 września 2015 r. – dotyczy obowiązku dostatecznego uzasadnienia zarzutów. Przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich argumenty były rzeczowe, adekwatne do stanu prawnego obowiązującego w chwili składania wniosku. Straciły one jednak swoją aktualność i wagę w świetle kolejnych nowelizacji. Powoduje to, że obecnie uzasadnienie musi być uznane za wewnętrznie sprzeczne i nie zawierające prawnych dowodów na poparcie zarzutów naruszenia związku funkcjonalno-materialnego pomiędzy ustawą a rozporządzeniem. Tym samym należy przyjąć, że wniosek RPO nie zawiera dostatecznego uzasadnienia zarzutów. Pociąga to za sobą niedopuszczalność wydania wyroku, stanowiącą samoistną przesłankę umorzenia postępowania w świetle art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r. Informuję, że tożsame stanowisko przedstawił prokurator generalny w piśmie skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego, wnosząc o umorzenie postępowania na postawie tego samego przepisu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Proszę o to, aby Wysoka Komisja przyjęła przedstawiony projekt stanowiska.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy ktoś w tym punkcie chciałby zabrać głos? Nie słyszę. Rozumiem, że wszystko jasne.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem przedstawionego projektu stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie.

Przechodzimy do omówienia sprawy o sygn. akt P 103/15. Proszę bardzo, pani mecenas.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Agnieszka Tomaszewska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, ze względu na fakt, że trzy kolejne sprawy – o sygn. akt P 103/15, P 120/15, P 126/15 – są zbieżne, to jeżeli Wysoka Komisja wyrazi zgodę, to zasadne byłoby łączne ich omówienie, zwłaszcza, że dwie pierwsze są tożsame.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Oczywiście, oczywiście.

Ekspert z BAS Agnieszka Tomaszewska:

Dziękuję. Sprawa o sygn. akt P 103/15 oraz P 120/15 to pytania prawne Sądu Rejonowego w Koninie zadane przez ten sam skład orzekający. Pytania prawne dotyczą konstytucyjności art. 386 § 4 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego. Pytający sąd zwrócił się do Trybunału z następującym pytaniem: „Czy przepis art. 386 § 4 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego w zakresie, w jakim dopuszcza uchylenie przez sąd drugiej instancji zaskarżonego apelacją wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania z uwagi na nierozpoznanie istoty sprawy – także w sytuacji, gdy sąd pierwszej instancji przeprowadził w całości postępowanie dowodowe (w sprawie o sygn. akt P 120/15 pytający sąd dodaje zwrot „istotne dla rozstrzygnięcia sprawy") – jest zgodny z art. 2 konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Natomiast w sprawie o sygn. akt P 126/15 również Sąd Rejonowy w Koninie oprócz wskazanego art. 386 § 4 dodaje jako przedmiot kontroli § 6 tego przepisu, który stanowi, iż ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w uzasadnieniu wyroku sądu drugiej instancji wiążą zarówno sąd, któremu sprawa została przekazana, jak i sąd drugiej instancji, przy ponownym rozpoznaniu sprawy. Nie dotyczy to jednak wypadku, gdy nastąpiła zmiana stanu prawnego.

Zacznę od spraw o sygn. akt P 103/15 oraz P 120/15, które są w zasadzie identyczne. W uzasadnieniu obu pytań pytający sąd wskazuje, iż zmierzają one do wykazania niekompletności treści zawartej w normie art. 386 k.p.c. Zdaniem sądu przepis ten powinien precyzować podstawy uchylenia i wskazywać, że nie jest ono możliwe z powołaniem na nierozpoznanie istoty sprawy, jeżeli postępowanie dowodowe zostało w całości przeprowadzone. Tym samym sąd zarzuca, iż zakwestionowana norma jest mało precyzyjna, niekompletna i niedookreślona, a przez to narusza postulat pewności prawa i zasadę sprawiedliwości wywodzone z art. 2 konstytucji.

Zdaniem Biura Analiz Sejmowych żadne z zadanych pytań nie spełnia warunków formalnych, w związku z tym wnosimy o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Za niespełnieniem w niniejszym postępowaniu przesłanki funkcjonalnej przemawiają następujące argumenty. Jak wynika z przedstawionego stanu faktycznego, na podstawie kwestionowanego art. 386 § 4 k.p.c. sąd drugiej instancji uchylił orzeczenie sądu pierwszej instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Z powyższego wynika, po pierwsze, iż przepis ten został już zastosowany w sprawie, a po drugie, że został zastosowany przez sąd drugiej instancji. Przepis ten bowiem reguluje kwestie procesowe i określa sposób merytorycznego rozpatrzenia apelacji. Wymienia enumeratywnie przypadki, w których sąd drugiej instancji może uchylić zaskarżony wyrok bądź też postanowienie i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania. Adresatem tej normy jest zatem wyłącznie sąd drugiej instancji. Nawet przyjmując, że w sprawie będzie on miał ponowne zastosowanie, to sądem, który go zastosuje, nie będzie sąd pytający, ale będzie to sąd drugiej instancji. W związku z powyższym badanie konstytucyjności tego przepisu nie pozostaje w związku z rozpoznawaną sprawą.

Co więcej, należy wskazać, że to, czy w sprawie, na tle której doszło do wystąpienia z pytaniem prawnym dojdzie w ogóle do ponownego zastosowania chociażby przez sąd drugiej instancji tego przepisu, również nie jest oczywiste. Wydaje się bowiem, iż na tym etapie jest bezzasadne założenie, że zakwestionowany przepis będzie ponownie zastosowany, a sąd drugiej instancji na jego podstawie po raz kolejny uchyli wydane orzeczenie i przekaże sprawę do ponownego rozpoznania.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Panie pośle, dyskusję przeprowadzimy po przedstawieniu stanowiska.

Ekspert z BAS Agnieszka Tomaszewska:

W tej sytuacji sąd pierwszej instancji w ogóle nie może zastosować tego przepisu, bo adresatem tego przepisu jest sąd drugiej instancji. Nawet zakładając, że jakikolwiek sąd mógłby ten przepis zastosować, to nie będzie to nadal sąd pierwszej instancji. Może go zastosować, ale należałoby wtedy przyjąć następującą sekwencję zdarzeń.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Pyta sąd pierwszej instancji, czy konstytucyjny jest przepis zezwalający sądowi drugiej instancji uchylać w nieskończoność wyrok pierwszej instancji. Czy dobrze rozumiem zagadnienie?

Ekspert z BAS Agnieszka Tomaszewska:

Tak. Nawet zakładając, że ten przepis będzie miał zastosowanie i będzie zastosowany przez sąd drugiej instancji, należałoby założyć taką sekwencję zdarzeń. Ponownie wydane orzeczenie przez sąd pierwszej instancji będzie odpowiedniej treści, która zostanie następnie zaskarżona apelacją, co wymaga podjęcia czynności przez wnioskodawcę i nie jest zupełnie zależne od czynności sądu. Dopiero następne rozstrzygniecie sądu apelacyjnego będzie ponownie uchylającym zaskarżenie. Więc na dzień dzisiejszy…

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Państwo kwestionują uprawnienia sądu pierwszej instancji do zadania tego pytania, czy tak?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Panie pośle, umówmy się, że jednak przyjęty sposób procedowania jest taki, że najpierw przedstawiamy stanowisko, pan pytania może przygotować, a pani mecenas na wszystkie odpowie.

Ekspert z BAS Agnieszka Tomaszewska:

Niezależnie od wątpliwości, które mamy, jeśli chodzi o możliwość zastosowania przez sąd pierwszej instancji tego przepisu, podnosimy, że tak naprawdę analiza pytania prowadzi do tego, że jest to swoista polemika z sądem drugiej instancji, a nie są to zarzuty wystosowane przeciwko treści tej normy. Sąd w pytaniu tak naprawdę kwestionuje prawidłowość rozstrzygnięcia sądu okręgowego, tym samym samą poprawność skorzystania przez ten sąd z uprawnienia do uchylenia zaskarżonego postanowienia. W konsekwencji istota pytania dotyka stosowania prawa, które – nawet uznając je za błędne – pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Zaprezentowane uwagi rzutują negatywnie na możliwość kontroli art. 386 § 4 k.p.c., co w konsekwencji skłania nas do złożenia wniosku o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wyroku. To są dwie pierwsze sprawy.

W trzeciej sprawie oprócz art. 386 § 4 został powołany jeszcze § 6. W odniesieniu do § 4 podnosimy te same wątpliwości. Stan faktyczny był taki sam, identyczne są zarzuty. Jeśli natomiast chodzi o § 6 również podnosimy wątpliwości natury formalnej głównie ze względu na treść, jaką ze sobą ten artykuł niesie i sposób odczytywania go zarówno w orzecznictwie Trybunału, jak i w doktrynie. W pierwszej kolejności wskazujemy, jakie jest znaczenie kwestionowanej regulacji, przywołując stanowisko zarówno Sądu Najwyższego, jak i poglądy doktryny, które są w tym zakresie jednolite i z których wynika, że zarówno ocena prawna, jak i wskazania co do dalszego postępowania zawarte w uzasadnieniu wyroku sądu drugiej instancji wiążą, co prawda, ten sąd, któremu sprawa została przekazana, jednak ocena prawna wyrażona przez sąd odwoławczy nie może z góry narzucać określonego merytorycznego sposobu rozstrzygnięcia problemów związanych z treścią przyszłego orzeczenia. Podobnie ten przepis jest rozumiany przez Trybunał Konstytucyjny, jako zasygnalizowanie sądowi pierwszej instancji uchybień i nieprawidłowości w ustaleniach, by ponownie wydanemu orzeczeniu nie można było postawić tych samych i jednocześnie słusznych zarzutów wskazanych w apelacji. Wskazujemy także, iż związanie to nie ma charakteru bezwzględnego. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, wskazujemy, iż art. 386 § 6 przewiduje sytuacje, w których ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania nie są wiążące.

Ponieważ zakwestionowany przepis był już kilkakrotnie przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego w stanowisku przywołujemy judykaty odnoszące się

do zakwestionowanej normy z położeniem nacisku na formalne aspekty, gdzie również postępowanie z tych względów, które są podnoszone, było umarzane. Tytułem przykładu wskazujemy postanowienie z 26 marca 2014 r. w sprawie o sygn. akt P 7/13, w której Trybunał, podobnie jak we wspomnianej sprawie, umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, uznając, iż pytający sąd nie wykazał, że od odpowiedzi na pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy. Zdaniem Trybunału pytający sąd, poprzestając na przyjęciu założenia, że to, co powiedział sąd okręgowy stanowi dla niego wiążąca ocenę prawną, nie wykazał takiej zależności. W opinii Trybunału oznacza to niespełnienie przesłanki funkcjonalnej stanowiącej przesłankę formalną przeprowadzenia pełnej merytorycznej kontroli konstytucyjności.

Biorąc pod uwagę powyższe, wnosimy o umorzenie postępowania w zakresie art. 386 § 6 k.p.c.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję, pani mecenas. Teraz, panie pośle Sanocki, możemy rozpocząć dyskusję. Kto chciałby zabrać głos? Pan poseł Sanocki, proszę bardzo.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Rozumiem, że w pierwszej sprawie kwestionujemy niejako uprawnienia sądu pierwszej instancji do zadania tego pytania. To jest ważne, ponieważ sąd drugiej instancji może w nieskończoność uchylać orzeczenia.

Ekspert z BAS Agnieszka Tomaszewska:

Tak, tylko tu wchodzą aspekty formalne, ponieważ jedną z przesłanek motywujących merytoryczne rozpoznanie takiego pytania jest spełnienie przesłanki funkcjonalnej.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Co to znaczy?

Ekspert z BAS Agnieszka Tomaszewska:

To znaczy, że przepis, który został poddany kontroli, musi stanowić podstawę rozstrzygnięcia tego sądu, który wystąpił z pytaniem prawnym. W tym przypadku sąd pierwszej instancji w żadnej sytuacji nie będzie mógł tego przepisu zastosować, czyli nie będzie on częścią postanowienia, które zostanie wydane przez sąd pierwszej instancji. Ten przepis mógłby zostać zakwestionowany przez sąd drugiej instancji, który zastanawiałby się, czy orzeczenie pierwszej instancji powinno zostać uchylone i przekazane do ponownego rozpoznania. Na tym etapie ten przepis mógłby zostać poddany kontroli konstytucyjności.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Sąd pierwszej instancji na podstawie tego przepisu proceduje. To jest przepis proceduralny, on nie dotyczy wydania wyroku, ale dotyczy sytuacji, kiedy sąd pierwszej instancji jest postawiony w trakcie procedowana danej sprawy i wprost na wyrok sądu pierwszej instancji wpływa to, czy uznajemy prawo sądu wyższej instancji do kilkakrotnego uchylania wyroku. Więc ja nie widzę, żeby przesłanka funkcjonalna nie była spełniona. Moim zdaniem jest spełniona.

Ekspert z BAS Agnieszka Tomaszewska:

Patrząc w bardzo szerokiej perspektywie można byłoby uznać, że poniekąd jest jakiś wpływ tego przepisu na postępowanie, które się toczy. Niestety, wpływ to za mało w postępowaniu przed Trybunałem. Mamy ściśle określone przesłanki funkcjonalne, a w tym przypadku nie jest to przepis, który będzie stanowić podstawę rozstrzygnięcia. To jest bardzo wąsko ujmowane przez Trybunał.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Proszę, panie dyrektorze.

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych Jacek Krawczyk:

W tych sprawach są zadane pytania przez ten sam sąd w Koninie. Co prawda w jednej sprawie jest inny skład niż w dwóch pozostałych, ale dwie pierwsze sprawy zainicjował ten sam skład, mimo że dotyczą różnych stanów faktycznych. Analizowaliśmy cały materiał dotyczący tych spraw i można odnieść wrażenie, niestety, że sąd pierwszej instancji

chce przy pomocy Trybunału kwestionować kontrolę instancyjną sądu wyższej instancji i wchodzi w polemikę z rozstrzygnięciami sądu wyższej instancji, co zupełnie wykracza poza zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

To świetnie. Nareszcie jest jakiś konflikt, w którym ujawnia się istota prawa. A mówię, panie przewodniczący, szanowni państwo, jako wielokrotny uczestnik postępowań sądowych z drugiej strony, nie jako przedstawiciel jednej ze stron czy państwo teoretycy. Ja mam dwa wyroki w Strassburgu uchylone z Rzeczpospolitą. Mnie to nie przekonuje. Moim zdaniem istnieje tu przesłanka funkcjonalna. Może nie tak bezpośrednio widoczna, że to dotyczy wprost wyroku sądu pierwszej instancji, ale bez wątpienia ma to wpływ, moim zdaniem. Ja byłbym za tym, żeby Trybunał pośród licznych zajęć znalazł czas na rozstrzygnięcie również tej kwestii.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Rozumiem, że możemy łącznie przegłosować przyjęcie stanowiska w trzech przedstawionych sprawach o sygn. akt P 103/15, P 120/15 i P 126/15. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (9) Kto jest przeciwny? (1) Kto się wstrzymał od głosu? (0) Stanowiska zostały przyjęte.

Przechodzimy do omówienia sprawy o sygn. akt P 124/15. Proszę Biuro Analiz Sejmowych o przedstawienie projektu stanowiska.

Ekspert z BAS Maciej Iwański:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa K 21/15 to sprawa z wniosku Prokuratora…

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Została jeszcze jedna sprawa pana posła Szaramy. Sprawa o sygn. akt P 124/15.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Właśnie o niej mówię. Sprawa o sygn. akt P 124/15.

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Przepraszam, my zrozumieliśmy K 21/15 i stąd pomyłka.

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, przedmiotem kontroli w sprawie o sygn. akt P 124/15 jest art. 271 § 1 ustawy – Kodeks karny, a przepis ten stanowi: „Funkcjonariusz publiczny lub inna osoba uprawniona do wystawienia dokumentu, która poświadcza w nim nieprawdę co do okoliczności mającej znaczenie prawne, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”.

Z perspektywy podniesionego w niniejszej sprawie problemu konstytucyjnego istotne znaczenie ma także inny przepis, choć on nie jest przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie, a mianowicie art. 92a ust. 1 ustawy o transporcie drogowym w brzmieniu: „Podmiot wykonujący przewóz drogowy lub inne czynności związane z tym przewozem z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego, podlega karze pieniężnej w wysokości od 50 złotych do 10.000 złotych za każde naruszenie”.

Wzorce kontroli w niniejszej sprawie to art. 2 konstytucji oraz art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych

Z wszystkich tych przepisów wyprowadzona jest zasada *ne bis in idem*, która, najogólniej rzecz ujmując, wyraża zakaz podwójnego czy też wielokrotnego karania tej samej osoby fizycznej za popełnienie tego samego czynu zabronionego. Przy czym należy zauważyć, że zasada *ne bis in idem* zawiera zakaz podwójnego karania nie tylko w odniesieniu do karania za przestępstwa czy za wykroczenia, ale także do stosowania innych środków represyjnych, w tym między innymi sankcji administracyjnych, które cechują się elementami represyjnymi.

Problem konstytucyjny w niniejszej sprawie dotyczy zbiegu dwóch reżimów odpowiedzialności, które zaktualizowały się w odniesieniu do tej samej osoby fizycznej i dotyczą tego samego czynu. Osobą tą jest przedsiębiorca, który prowadzi działalność gospodarczą w zakresie transportu drogowego. Ta osoba wystawiła dokument, który nazywa się

zaświadczenie o działalności, i w dokumencie tym poświadczyła nieprawdę. Poświadczyła, że jej pracownik w określonym terminie przebywał na urlopie wypoczynkowym, podczas gdy w rzeczywistości wykonywał pracę, a konkretnie prowadził pojazd. Warto wyjaśnić, że ten dokument – zaświadczenie o działalności – to jest dokument w postaci specjalnego formularza, który jest wydawany na podstawie ustawy o czasie pracy kierowców. Ten dokument wystawiany jest przez przedsiębiorcę wykonującego przewóz drogowy i w nim określa się czas, w którym kierowca nie wykonywał pracy. To ma znaczenie z punktu widzenia rozliczania dopuszczalnego czasu prowadzenia pojazdu.

Czyn tego przedsiębiorcy polegający na poświadczeniu nieprawdy w zaświadczeniu o działalności został uznany w postępowaniu administracyjnym przez wojewódzkiego inspektora transportu drogowego za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego. W konsekwencji orzeczono wobec niego karę administracyjną w wysokości 8000 złotych, po czym wojewódzki inspektor transportu drogowego zawiadomił prokuraturę o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 271 § 1 Kodeksu karnego, które to przestępstwo miało polegać na tym samym ontologicznie czynie, czyli na wystawieniu zaświadczenia kierowcy z poświadczeniem nieprawdy.

Rozstrzygając problem konstytucyjny, należy ustalić, czy zbieg odpowiedzialności, który zaktualizował się w tej sprawie jest zbiegiem odpowiedzialności represyjnej. Jeżeli chodzi o odpowiedzialność z art. 271 § 1 k.k., to nie ma większych wątpliwości. To jest przepis, który typizuje przestępstwo przewidujące odpowiedzialność karną za przestępstwo, więc to jest ewidentnie środek represyjny. Natomiast kara administracyjna nakładana na podstawie art. 92 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym formalnie jest sankcją administracyjną. Ona jest wymierzana, jak powiedziałem, w drodze decyzji administracyjnej wojewódzkiego inspektora transportu drogowego. Natomiast należy zauważyć, że jest to sankcja administracyjna silnie nacechowana represyjnie. Za taką kwalifikacją tej sankcji przemawiają liczne argumenty, ale ja ograniczę się do dwóch najważniejszych.

Pierwszy element to poważna dolegliwość tej kary. To jest kara wymierzana do 10 000 złotych za jedno naruszenie, natomiast w przypadku większej liczby naruszeń kara ta wynosi do 40 000 złotych. Żeby zobrazować dolegliwość tej kary, można wskazać, że chociażby w Kodeksie wykroczeń, gdzie wykroczenia ewidentnie są odpowiedzialnością karną, tyle że sensu stricto, kodeksowy maksymalny wymiar kary grzywny wynosi 5000 złotych, czyli dużo mniej niż kara przewidziana w ustawie o transporcie drogowym. Kwestia druga. Omawiana kara ma ewidentnie funkcję represyjną. Jej funkcja represyjna była dostrzegana już na etapie prac legislacyjnych, później również przez Trybunał Konstytucyjny w innych sprawach dotyczących kar pieniężnych wymierzanych na podstawie ustawy o transporcie drogowym. Także wojewódzkie sądy administracyjne, które kontrolują legalność nakładania tych kar, ewidentnie stwierdzają, że jedną z funkcji tej kary jest karanie podmiotów, które dopuściły się naruszenia warunków w zakresie transportu drogowego. Między innymi te elementy wskazują, że kara pieniężna z art. 92a ust. 1 ustawy o transporcie drogowym jest środkiem represyjnym, co w konsekwencji powoduje, że mamy do czynienia ze zbiegiem dwóch reżimów odpowiedzialności represyjnej w odniesieniu do tej samej osoby fizycznej i tego samego ontologicznie czynu.

Na koniec chcę jeszcze zauważyć, że ustawodawca sam ma świadomość takiego stanu rzeczy, na co najlepszym dowodem jest art. 92a ust. 5 ustawy o transporcie drogowym. Jest to przepis, który przewiduje sytuacje zbiegu odpowiedzialności administracyjnej, czyli tej kary pieniężnej z art. 92a ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, z odpowiedzialnością za wykroczenie. Ustawodawca wprost wskazuje, że w wypadku zaistnienia takiego zbiegu sprawca nie odpowiada za wykroczenie, odpowiada wyłącznie administracyjnie. Natomiast z jakiegoś powodu zabrakło przepisu, który regulowałby zbieg przepisu odpowiedzialności karnej sensu stricto za przestępstwo i odpowiedzialności administracyjnej. A konsekwencją takiego stanu rzeczy jest prowadzenie dwóch postępowań. Jedno postępowanie to postępowanie administracyjne, drugie to postępowanie karne w odniesieniu do tej samej osoby, która popełniła ten sam czyn. Ostateczną konsekwencją jest możliwość podwójnego ukarania tej samej osoby za ten sam czyn, co w świetle przywołanych przez sąd pytający wzorców kontroli jest niedopuszczalne.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy ktoś chciałby zabrać głos? Pan poseł Sanocki, proszę bardzo.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Na wynagrodzenie poselskie trzeba zapracować.

Rozumiem, że to stanowisko skierujemy do Trybunału, ale co postulujemy, jaki będzie efekt? Co Trybunał uchyli? Uchyli przepis nakładający karę, czy nakaże nam wprowadzić dodatkowy przepis do ustawy, który mówi o tym zbiegu? Jaki będzie efekt?

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Trudno mi antycypować, co zrobi Trybunał. Mogę tylko powiedzieć, o co my wnosimy.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

A o co my wnosimy?

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

My wnosimy o stwierdzenie zakresowej niekonstytucyjności art. 271 § 1 k.k. Przy czym od razu powiem, z czego to wynika. Nie ma żadnych argumentów merytorycznych, żeby akurat ten przepis uznać za niekonstytucyjny, ale tu jest przesłanka funkcjonalna, o której była mowa. To jest pytanie prawne. Sąd pytający tylko o ten przepis może się zapytać. Sąd pytający jest sądem karnym, który rozpoznaje akt oskarżenia, w którym zarzucono temu przedsiębiorcy popełnienie przestępstwa z art. 271 § 1 k.k.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Sąd może się zapytać tylko o to i Trybunał może się zająć tylko tym?

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Tak. Nie może spytać o art. 92 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, bo to jest przepis, na podstawie którego proceduje inspekcja transportu drogowego. Sąd nie może o to spytać.

Natomiast konstrukcja jest zakresowa, że art. 271 § 1 k.k. powinien być niezgodny z konstytucją w takim zakresie, w jakim dopuszcza do kumulacji odpowiedzialności. Jednak problem zbiegu różnych reżimów odpowiedzialności nie jest problemem nowym i, mówiąc kolokwialnie, porządne załatwienie tej sprawy wymaga interwencji legislacyjnej. Należy wprowadzić przepis ogólny, a prawo administracyjne nie ma części ogólnej, który regulowałby kwestię, co w wypadku, gdy następuje taki zbieg.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Może zabrać inspekcji drogowej możliwość karania z tego artykułu.

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

To już jest poza sprawą, panie pośle.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Ale przecież nikt nam nie nakazuje tkwić tylko w takich ciasnych ramach pytania. Państwu tak, ale posłom z Komisji Ustawodawczej? Rozumiem, że wniosek idzie do Trybunału i Trybunał będzie się zajmował art. 271 k.k.

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Tylko tym może. To jest warunkowane przesłanką funkcjonalną. Tylko o ten przepis sąd pytający może się spytać.

Na marginesie powiem, że w poprzedniej kadencji była dyskusja na ten temat. Ówczesny pan przewodniczący Komisji, pan poseł Szarama, podejmował jakieś kroki w kierunku inicjatywy ustawodawczej. Problem dotyczył zbiegu odpowiedzialności karnej sensu stricto za przestępstwo z odpowiedzialnością za wykroczenie, bo też i takie sytuacje są możliwe. Z tego, co pamiętam, Komisja Ustawodawcza miała się zwrócić do ówczesnej Komisji Kodyfikacyjnej przy ministrze sprawiedliwości, ale jak to dalej się potoczyło, tego nie wiem.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Panie przewodniczący, czy nie powinniśmy podobnego wniosku sformułować jako Komisja, żeby się tym zająć?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Jak na następnym posiedzeniu będzie obecny poseł Szarama, to zwrócimy się do niego z pytaniem, na jakim etapie jest sprawa.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Niby sprawa nie związana ze stanowiskiem, ale…

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Jasne. Myślę, że pan poseł Szarama informację w tej sprawie przedstawi.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

W związku z tym do końca świata nie zabraknie nam zajęć z wnioskami sądów.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Proponuję, żebyśmy przeszli do głosowania. Kto jest za przyjęciem przedstawionego przez pana mecenasa stanowiska? (5) Kto jest przeciwny? (0) Kto wstrzymał się od głosu? (4) Stanowisko zostało przyjęte.

Przechodzimy do omówienia stanowiska w sprawie o sygn. akt K 21/15. Pan poseł Pięta.

Poseł Stanisław Pięta (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, mam przyjemność omówić proponowane stanowisko w sprawie o sygn. akt K 21/15. Jest to klasyczny przypadek, kiedy Sejm zmuszony jest naprawić swoją omyłkę. Niezależnie od pozytywnych ocen intencji projektodawców ustawy, o której mówimy, musimy dostrzec wyraźną sprzeczność przyjętych przepisów z art. 46 Konstytucji RP. Jeżeli Komisja pozwoli i pan marszałek pozwoli, to będziemy wnosić o stwierdzenie, że art. 44c ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałania narkomanii w części zawierającej słowa: „a także orzeka o jego przepadku na rzecz Skarbu Państwa i zniszczeniu" jest niezgodny z art. 46 konstytucji. Będziemy też wnosić o to, że art. 44d ust. 6 omawianej ustawy w pkt 1 jest niezgodny z art. 46 konstytucji.

O co tutaj chodzi? Ustawą z 24 kwietnia ubiegłego roku parlament przyjął wniesiony przez rząd projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie z uzasadnieniem projektu projekt został wniesiony ze względu na potrzebę objęcia kontrolą ustawową substancji chemicznych, które w 2010 r. były przedmiotem obrotu handlowego w sklepach z tzw. dopalaczami, a następnie również przedmiotem obrotu w sklepach internetowych, oraz dostosowania przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii do ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej.

Wśród przyjętych w ubiegłym roku przepisów znalazła się regulacja uprawniająca do orzekania przepadku oraz zniszczeniu określonych produktów przez państwowego inspektora sanitarnego, a także regulacja zezwalająca na zniszczenie środka zastępczego albo nowej substancji psychoaktywnej bez konieczności występowania do sądu o ich przepadek. Biorąc pod uwagę brzmienie art. 46 ustawy zasadniczej, który to artykuł zawiera pewien wzorzec kontrolny, należy zauważyć, że zgodnie z unormowaniem tego przepisu konstytucji przepadek rzeczy może nastąpić tylko w sytuacjach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Art. 46 konstytucji stoi na straży nienaruszalności własności. Wniosek jest taki, że nawet handlarzom narkotyków, handlarzom dopalaczy własność może odbierać tylko niezawisły sąd. Takie jest stanowisko Biura Analiz Sejmowych, takie jest stanowisko doktryny. Również Trybunał Konstytucyjny przyjmuje taką linię orzeczniczą. Proponuję stanowisko na niezgodność, jak wspomniałem na początku

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję. Otwieram dyskusję. Kto chciałby zabrać głos? Proszę bardzo, pan poseł Sanocki

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

To znaczy kierujemy wniosek do Trybunału, a nie poprawiamy ustawy? Nie wykreślamy tego z ustawy?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Panie pośle, my w tej chwili dyskutujemy nad stanowiskiem, które przedstawimy w Trybunale Konstytucyjnym, a nie…

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Autorefleksji nie możemy dokonać takiej, że wykreślimy ten debilny przepis z ustawy?

Poseł Stanisław Pięta (PiS):

Sądzę, że możemy, panie pośle. Skoro jednak sprawa jest już rozpatrywana przez Trybunał Konstytucyjny, to wypada, by Sejm się do tej sprawy odniósł, zajmując określone stanowisko. Przypuszczam, że konsekwencją będzie nowelizacja wspomnianej ustawy.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem przedstawionego stanowiska w sprawie o sygn. akt K 21/15? Stwierdzam, że stanowisko Komisja przyjęła jednogłośnie.

I kolejna sprawa, sprawa o sygn. akt K 36/15. Proszę Biuro Analiz Sejmowych o przedstawienie stanowiska.

Ekspert z BAS Wojciech Brzozowski:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, jest to sprawa z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich i dotyczy art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami. Ściśle rzecz biorąc, przepis ten został zaskarżony zakresowo – w zakresie, w jakim powołany przepis przewiduje pobranie opłaty za wydanie nowego dokumentu prawa jazdy w miejsce dokumentu wymagającego zmiany danych adresowych, a także opłaty ewidencyjnej, gdy zmiana tych danych została spowodowana działaniami organów władzy publicznej. Ja przeczytam dla porządku ten przepis, ale zawiera on trzy odesłania, więc potem będę chciał wyjaśnić, o co chodzi. Brzmi on tak: „Na wniosek osoby uprawnionej w przypadkach, o których mowa w ust. 1, starosta wydaje, za opłatą, o której mowa w art. 10 ust. 1 lub w art. 16 ust. 1, oraz po uiszczeniu opłaty ewidencyjnej: [...] nowy dokument pod warunkiem zwrotu dokumentu wymagającego zmiany danych".

Objaśniam, na czym rzecz polega. W obecnym stanie prawnym zmiana danych objętych dokumentem prawa jazdy wymaga wydania nowego dokumentu. Niezależnie od tego, że osoba posiadająca uprawnienia do kierowania pojazdem posiada nadal te same uprawnienia, czyli w sensie materialnym nic się nie zmienia. W sprawie chodzi o dane adresowe, a tak naprawdę tylko o niektóre z nich, o czym powiem za chwilę. Obecnie jest tak, że wymiana prawa jazdy, jak i wydanie nowego dokumentu prawa jazdy, wymaga uiszczenia dwóch opłat. Opłaty, którą można nazwać opłatą podstawową, w wysokości 100 złotych, oraz drobnej opłaty ewidencyjnej stanowiącej przychód funduszu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców w wysokości 50 gr. Przedmiotem troski rzecznika jest to, że dokument prawa jazdy należy wymienić nie tylko wtedy, gdy zmiana danych w nim zawartych wynika z działań jednostki, która na przykład przeprowadziła się i w związku z tym zmianie uległy jej dane adresowe, ale także w sytuacjach, kiedy organy władzy publicznej zmieniają nazwę miejscowości lub nazwę ulicy. Rzecznik wywodzi, że w tej drugiej grupie sytuacji zawsze państwo powinno rekompensować wszelkie koszty ponoszone przez jednostkę w związku z wymianą dokumentu prawa jazdy.

Zanim przejdę do oceny sytuacji z punktu widzenia projektu stanowiska, chciałbym zauważyć tylko, że od czasu złożenia wniosku przez rzecznika część jego wątpliwości została w naturalny sposób rozwiana, dlatego że od 1 stycznia 2016 r. obowiązuje nowy art. 18b ustawy o kierujących pojazdami, z którego wynika, że w przypadku między innymi zmiany nazwy powiatu albo miejscowości prawa jazdy wydane przed wejściem w życie przepisów zmieniających nazwę zachowują ważność. A więc jeśli zmianie ulega nazwa miejscowości, to nie jest wymagane wydanie nowego dokumentu, bo nie stanowi to zmiany stanu faktycznego wymagającego zmiany danych zawartych w dokumencie prawa jazdy. Można więc powiedzieć, że zmiana danych adresowych wywołanych działaniami władz publicznych pociągająca za sobą konieczność wymiany dokumentów może się odnosić do nazwy ulicy, numeru porządkowego budynku mieszkalnego lub, co można uznać za rzadkość, kodu pocztowego.

W obecnym stanie prawnym sytuacja ta jest rozwiązana tak, że rzeczywiście istnieje co do zasady ogólny obowiązek dokonywania wymiany, niezależnie od tego, czy zmiana dokonana została działaniami jednostki, zmieniającej miejsce zamieszkania, czy też działaniami organu władzy publicznej, ale obowiązuje także przepis, który ogranicza negatywne skutki zmian adresowych wywołanych działaniami organów władzy publicznej dla posiadaczy praw jazdy. Mianowicie obowiązuje art. 18a ustawy o kierujących pojazdami, który stanowi: „W przypadku gdy zmiana stanu faktycznego w zakresie adresu kierowcy wymagająca wydania nowego prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem, spowodowana została zmianami administracyjnymi, rada powiatu może, w drodze uchwały, zmniejszyć opłatę za wydanie lub zwolnić od jej uiszczenia osoby obowiązane do ubiegania się o wydanie tych dokumentów". Nawiasem mówiąc, podobne rozwiązanie mamy w stosunku do wymiany dowodu rejestracyjnego pojazdu. To znaczy jest generalny obowiązek uiszczenia opłaty, ale istnieje też możliwość dokonania przez organ samorządu zabiegu polegającego na zmniejszeniu opłaty za wydanie lub zwolnienie od uiszczenia opłaty osób zobowiązanych do ubiegania się o wydanie nowego dokumentu.

W przekonaniu Biura Analiz Sejmowych całokształt aksjologii konstytucyjnej, a w szczególności przepis, który stanowi, że jednym z obowiązków jednostki wobec państwa jest ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych, czyli art. 84 konstytucji, przesądza o tym, że obowiązujący model jest prawidłowy, dlatego że zakłada partycypowanie jednostki w finansowaniu zadań publicznych, z których realizacji następnie jednostka korzysta. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że ustawodawca waży potrzeby państwa i społeczeństwa oraz obowiązki nakładane na organy państwa konstytucją i ustawami, i stosownie do skali tych potrzeb zgodnie z wolą polityczną zadbać ma o środki na ich sfinansowanie. W naszym przekonaniu obecny model zakładający przyczynianie się jednostki finansowo do realizacji zmiany uchwalonej przez demokratycznie wyłoniony organ władzy publicznej, jakim jest organ samorządu terytorialnego, uważamy za prawidłowy. Nie jest tak, że zmiany administracyjne, na przykład związane ze zmianą patrona ulicy dokonane przez organy wyłonione przy zastosowaniu demokratycznych procedur stanowią z założenia jakiś eksces władz publicznych pociągający za sobą konieczność pełnego zrekompensowania w każdym przypadku jednostce związanych z tym kosztów.

Sprawa tak naprawdę dotyczy w dużym stopniu swobody legislacyjnej parlamentu. Nasze stanowisko odpowiadające na wniosek rzecznika ma przesądzić, czy kwestia łagodzenia skutków takich zmian pozostaje w gestii swobody parlamentu, i to jest ten wariant, który Biuro Analiz Sejmowych sugeruje, czy też każdy przypadek ponoszenia kosztów przez jednostkę w przypadku na przykład zmiany nazwy ulicy, na gruncie tej ustawy jest automatycznie niezgodny z art. 2 konstytucji w aspekcie zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Stosownie do tego Biuro Analiz Sejmowych proponuje uznać – przeczytam całe petitum pisma z uwagi na to, że w wyniku zmiany, która weszła w życie od 1 stycznia, doszła konieczność pewnej korekty formuły zakresowej zastosowanej przez rzecznika. Wnosimy o uznanie, że art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami w zakresie, w jakim przewiduje pobranie opłaty za wydanie nowego dokumentu prawa jazdy w miejsce dokumentu wymagającego zmiany danych adresowych, a także opłaty ewidencyjnej, gdy zmiana tych danych została spowodowana działaniami organów władzy publicznej, jest zgodny z zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 konstytucji.

Dziękuję, pozostając do usług w razie konieczności odpowiedzi na pytania.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję, panie mecenasie. Otwieram dyskusję. Kto chciałby zabrać głos? Pan poseł Pięta, proszę bardzo.

Poseł Stanisław Pięta (PiS):

Szanowni państwo, proponuję przychylić się do stanowiska przedstawionego przez Biuro Analiz Sejmowych. Wydaje mi się, że jeżeli przepisy ustawy pozwalają na zwolnienie

zainteresowanych osób z kosztów poniesienia opłaty przez radę powiatu, to sądzę, że prawa obywateli nie są w żaden drastyczny sposób naruszane. Możemy się spodziewać, że w nieodległej przyszłości będą zmieniane dziesiątki, setki nazw ulic. Wydaje się, że odpowiedzialność za to powinny ponosić te samorządy, które przez te dwadzieścia kilka lat zaniedbały sprawę zmiany nazw ulic. Mówię o ulicach o nazwach nawiązujących do komunistycznej okupacji, która miała miejsce na ziemiach polskich w latach 1944–1989.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pan poseł Sanocki.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Absolutnie się nie zgadzam z panem posłem Piętą. Pytam, na podstawie jakiej przesłanki prawnej i logicznej państwo wywodzą, że władze publiczne mogą niejako w dowolny sposób, bo de facto jest to w dowolny sposób, nałożyć ciężary publiczne na obywatela?

Powiedzmy, że mój szanowny kolega poseł Stanisław Pięta i ten sposób patrzenia na okres 1944–1989 wygrywa. Dominuje dzisiaj, wygrywa, więc zmieniamy wszystkie nazwy, w których występuje jakikolwiek funkcjonariusz „krwawego reżimu komunistycznego", który nam do 13.00 zabronił pić alkohol. Potem przychodzi formacja inna i przywraca bohatera Koniewa, Żukowa i innych. Pomijam debatę historyczną, ale uważam, że obywatel za to ponosić odpowiedzialności materialnej nie może. I nie jest zabezpieczeniem przepis, który umożliwia radzie powiatu… rada powiatu może, ale nie musi. Rada powiatu będzie swoich dochodów broniła i w związku z tym, jeśli Sejm nakaże według jakiegoś tam wzorca pozmieniać nazwy ulic, to rady powiatów nie muszą tych decyzji honorować w tym sensie, żeby zwolnić obywateli z opłat. Dlatego nie mogę się z tym zgodzić.

Pomijam historyczne oceny, drogi Staszku, ale myślę, że to jest nieuczciwe i nie oparte na żadnej przesłance merytorycznej. Ten powinien ponosić ciężary, kto podejmuje decyzję. To jest normalne i zgodne z logiką. Jeśli wiem, że po naciśnięciu czerwonego guzika poparzy mnie prąd, to naciskam zielony i dostaję milion. To jest odruch, to jest behawior i to jest normalne uczenie pewnych konsekwencji. Jeśli władza publiczna podejmuje jakieś decyzje, to musi się liczyć również z kosztami. W tym przypadku musi się liczyć z kosztami decyzji o zmianach nazw ulic.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Proszę bardzo, panie pośle.

Poseł Mirosław Pampuch (N):

Tym bardziej że zmiana nazwy ulicy jest kompetencją własną samorządu gminnego, a nie samorządu powiatowego, panie pośle. A więc ewentualna ulga, która jest przyznawana przez radę powiatu nie ma się nijak do obowiązków, które są nakładane przez jednostki samorządu gminnego.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Proszę, panie pośle.

Poseł Jerzy Kozłowski (Kukiz15):

Tak dla jasności, chcę dopytać. Samorząd nie ma obowiązku, może, ale nie musi. Sprawa jest jasna. Dziękuję.

Ekspert z BAS Wojciech Brzozowski:

Muszę uściślić jedną kwestię. Rzeczywiście jest tak, że w przypadku nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych podejmowanie uchwał w tych sprawach należy do właściwości rady gminy, natomiast gdy chodzi o numery porządkowe budynków mieszkalnych oraz zmiany kodu pocztowego to z kolei jest kompetencja wójta, burmistrza lub prezydenta miasta na podstawie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne.

Poza moją kompetencją jest nawiązywać do państwa dyskusji na tematy historyczne, natomiast jeśli ujmuje to pan poseł w sposób behawiorystyczny, to mogę powiedzieć, że jeżeli obywatele będą mieli radę powiatu, która będzie postępować niezgodnie z ich

oczekiwaniami, to na drugi raz sobie takiej rady powiatu nie wybiorą. Praktyka i teoria demokracji. Natomiast pytanie jest takie, czy rzeczywiście każde inne rozwiązanie niż zakładające pełne zwolnienie wszystkich obywateli z obowiązku poniesienia tej opłaty niezależnie od okoliczności, niezależnie od tego, jaki charakter ma ta zmiana, jest niezgodne z konstytucją? My uważamy, że to nie jest niezgodne z konstytucją.

Chcę państwu zasugerować na marginesie, że, pomijając kompetencje rady powiatu, jeżeli na przykład planowana jest na masową skalę akcja zmiany nazw ulic, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby Sejm uchwalił przepis epizodyczny zakładający, że w ramach tej akcji nie będą pobierane opłaty z tytułu wymiany dokumentów, i to nie tylko prawa jazdy, ale także dowodu rejestracyjnego pojazdu. Natomiast sprawa, o której dzisiaj mówimy dotyczy nie tyle tego konkretnego przepisu, co kwestii zdefiniowania granic swobody legislacyjnej parlamentu wynikającej w tym przypadku z art. 2 konstytucji, czyli ochrony zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Tego dotyczy tak naprawdę sedno problemu konstytucyjnego.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pan poseł Sanocki.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Tym bardziej nie rozumiem, panie mecenasie, na czym pan opiera swoje wnioski, bo one są… ze słusznych przesłanek błędne wnioski pan wyciąga, czyli absolutnie projekt stanowiska się nie nadaje. Uważam, że zasada zaufania obywatela do państwa powinna być budowana na tym, że ogólna zasada jest szanowana. W tym przypadku, jeśli zmiana nie jest skutkiem działania obywatela, to koszty powinien ponosić ten, kto podjął decyzję.

Natomiast, drogi Staszku, jeśli mogę tak powiedzieć, proszę nie epatujmy tą okupacją komunistyczną, bo w tej okupacji działo się wiele. Gdybyśmy chcieli przyjąć takie standardy, to powinniśmy unieważnić wszystkie dyplomy uczelni. Naprawdę przestańmy już epatować okupacją komunistyczną, bo zabierzemy ci dyplom uczelni…

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Panie pośle, to już temat na dyskusję między panem przewodniczącym Pięta i panem. Może się odbyć już poza posiedzeniem. Proponuję przystąpić do głosowania. Kto jest za przyjęciem stanowiska w sprawie o sygn. akt K 36/15? (3) Kto jest przeciwny? (3) Kto się wstrzymał od głosu? (2) W tej sytuacji nie ma stanowiska. W sprawie tej chciałby Sejm reprezentować pan poseł Stanisław Pięta.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Skoro nie ma stanowiska, to czy będzie reprezentował stanowisko Sejmu?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Ja mówię o sprawie, w której pan poseł chciałby reprezentować Sejm. Jeżeli nie usłyszę innych zgłoszeń, to uznam, że dalej tę sprawę będzie prowadził pan Stanisław Pięta. Natomiast co do stanowiska, to wypowie się pan dyrektor.

Wicedyrektor BAS Jacek Krawczyk:

Chcę sprostować, nie mamy opinii do stanowiska, bo decyzję podejmuje pan marszałek.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Jak powiedział pan dyrektor, decyzję w tej sprawie podejmie pan marszałek. Potwierdzam, że pan poseł Pięta chce w tej sprawie Sejm reprezentować. Wyczerpaliśmy porządek dzienny jeśli chodzi o omawianie spraw zawisłych przed Trybunałem.

Informacja, o którą prosił pan poseł Kropiwnicki. Gwoli uczciwości jestem państwu zobowiązany jej udzielić. Ona będzie krótka, bo pytanie w zasadzie dotyczyło tego, kto podjął w tej sprawie decyzję. W sprawie zawisłej przed Trybunałem, która jest dzisiaj rozpatrywana, decyzję podjął w ramach swoich autonomicznych uprawnień Marszałek Sejmu. Przyczyny opisał w piśmie do Trybunału, ogólnie dostępnym. A zatem, jeśli są jakieś wątpliwości, to przez przedstawicieli bądź w Konwencie Seniorów, bądź w Prezydium Sejmu proszę się w tej sprawie zwracać do pana marszałka.

Zamykam posiedzenie Komisji.